



Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 16 november 2022, nr. DGED-DE / 22541652, tot wijziging van het Nummerplan voor telefoon en ISDN-diensten in verband met gewijzigde voorschriften met betrekking tot doorschakeldiensten

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 4.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

Het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 1a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 1aa

De bij een nummer behorende bestemming geldt voor elk gebruik van dat nummer.

B

Artikel 1b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1' opgenomen.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
 - '2. Een nummer anders dan een nummer uit de reeks 0800 wordt niet gebruikt om door te schakelen naar een nummer in de reeks 0800, tenzij wordt doorgeschakeld door een ander nummer van de nummergebruiker van het nummer uit de reeks 0800.
 3. Onverminderd het vierde lid, wordt een nummer uit de reeksen 0900, 0906 of 0909 niet gebruikt voor een betaalde informatiedienst waarbij wordt doorgeschakeld naar een ander nummer, tenzij, onverminderd dit verbod na een doorschakeling:
 - a. wordt doorgeschakeld naar een ander nummer van de nummergebruiker van het nummer uit de reeks 0900, 0906 of 0909;
 - b. de doorschakeling noodzakelijk is in het kader van een directe overeenkomst tussen de nummergebruiker van het nummer uit de reeks 0900, 0906 of 0909 en de nummergebruiker van dat andere nummer;
 - c. er wordt doorgeschakeld naar een door de beller opgegeven buitenlands of door de ITU toegekend nummer zonder dat dit nummer door de informatiedienst vooraf wordt vermeld.
 4. Een nummer uit de reeksen 0900, 0906 of 0909 wordt niet gebruikt voor een betaalde informatiedienst waarbij wordt doorgeschakeld naar een nummer uit de reeks 18.'

C

Aan artikel 1b wordt een lid toegevoegd, luidende:

- '5. Het informatietarief van een nummer uit de reeks 18 bedraagt maximaal € 10,00 per gesprek.'

ARTIKEL II

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 16 december 2022, met uitzondering van artikel I, onderdeel C.



2. Artikel I, onderdeel C, treedt in werking met ingang van 16 december 2024.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 16 november 2022

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen 6 weken na de dag van dagtekening van deze Staatscourant een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht; Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.



TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten (hierna: nummerplan) met het oog op de bescherming van de belangen van gebruikers van telefonische abonnee-informatiediensten en doorschakeldiensten.

Telefonische abonnee-informatiediensten (afgekort: AI-diensten) zijn diensten waarmee consumenten en bedrijven op een snelle en laagdrempelige wijze informatie kunnen opvragen via de telefoon over een abonnee van een elektronische communicatiedienst. Deze zijn van oudsher bedoeld voor het opvragen van telefoonnummers ('nummeropzoekdiensten'). Deze diensten kunnen als betaalde informatiediensten worden aangeboden met nummers uit de reeksen 18, 0900, 0906 of 0909. Afhankelijk van de bestemming van de reeks, verschillen de voorwaarden waaronder deze diensten kunnen worden aangeboden.

De reeks 18 is specifiek bestemd voor AI-diensten. Deze diensten omvatten het op verzoek van de beller verstrekken van telefoonnummers en mogelijke andere gegevens over een abonnee, voor zover daarvoor goedkeuring is verleend door de abonnee. Het telefoonnummer kan worden opgezocht aan de hand van de naam in combinatie met het adres en huisnummer, postcode of de woon- of vestigingsplaats van de abonnee. Deze dienst wordt aangeduid als de standaard abonnee-informatiedienst. De diensten in de 18-reeks zijn daarmee duidelijk te onderscheiden van die in de 0800- en 090x-reeksen, welke reeksen zijn bedoeld voor onbetaalde en betaalde informatiediensten in bredere zin. Zo is er in relatie tot diensten in deze laatstgenoemde reeksen een afgebakende categorie van diensten die een specifieke markt bedient met gebruik van daarbij passende korte (4-viercijferige) nummers.

Diensten in de 18-reeks en in de 0906-reeks bieden ook doorschakeldiensten aan, al dan niet als onderdeel van een abonnee-informatiedienst, waarmee bellers kunnen worden doorgeschakeld naar nummers van andere abonnees. Deze doorschakeldiensten blijken gevoelig te zijn voor misleidingspraktijken. Om gebruikers van deze telefonische AI-diensten en doorschakeldiensten beter te beschermen worden met dit besluit beperkingen opgelegd aan nummergebruikers en voorwaarden verbonden aan het gebruik van nummers in het kader van de bestemmingen van deze reeksen.

2. Achtergrond van het beleid

De markt voor AI-diensten is sinds al langere tijd, ruwweg de afgelopen twee decennia, aan het afkalven. Een krimp van deze markt speelt bij abonnee-informatie in gedrukte vorm (papieren telefoongidsen) en telefonische AI-diensten. De hoofdreden hiervan is de groei van het aanbod van abonnee-informatie op internet en de opkomst van alternatieve communicatiekanalen zoals e-mail en instant messaging. Er zijn verscheidene businessmodellen voor nummeropzoekdiensten via internet. Op het internet zijn veel websites te vinden die het mogelijk maken om telefoonnummers op te vragen met verschillende zoekmogelijkheden, waaronder ook diensten die zich richten op het verstrekken van informatie over bedrijven in specifieke branches. Ook de omstandigheid dat veel consumenten hun (mobiele) telefoonnummers niet langer beschikbaar willen maken voor opname in telefoongidsen of nummeropzoekdiensten, heeft bijgedragen aan de genoemde krimp. Immers, deze ontwikkeling beperkt voor het opvragen van nummers van andere consumenten de mogelijke zoekresultaten, en daarmee in dit segment ook de toegevoegde waarde voor de consument als afnemer van een telefonische abonnee-informatiedienst.

Het beleid ten aanzien van telefonische AI-diensten is er, gegeven de genoemde marktontwikkelingen, steeds op gericht geweest deze diensten te blijven faciliteren. Voor bepaalde groepen eindgebruikers van deze diensten, alsmede bedrijven die zich via deze diensten vindbaar willen maken, blijven deze diensten een zekere toegevoegde en maatschappelijke waarde hebben. Het gaat dan met name om ouderen die minder kennis van of gebruik van ICT hulpmiddelen hebben en zakelijke weggebruikers die tijdens hun reis op zoek zijn naar een telefoonnummer. Hoewel het zwaartepunt hierbij ligt bij de nummeropzoekdienst is bij de weggebruiker ook veiligheid onderdeel van die maatschappelijke waarde, dat gediend is met een doorschakelmogelijkheid. Door de Tweede Kamer is in 2014 gepleit voor een verruiming van de bestemming van de 18-reeks¹ nadat een eerdere verruiming reeds had plaatsgevonden in 2009. Naast het aanbieden van de standaard abonnee-informatiedienst kunnen sinds 2006 ook aanvullende diensten worden aangeboden, waaronder het doorschakelen van de beller

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24 095, nr. 377.



naar het door de dienstverlener opgezochte nummer². Sinds 2015 is het ook mogelijk om aanvullende openbare gegevens te verstrekken zonder dat aan de beller een door de beller opgevraagd telefoonnummer wordt verstrekt³.

De mogelijkheid om een beller door te schakelen naar een door hem opgevraagd nummer lijkt een zekere invloed te hebben gehad op de dynamiek van de markt voor AI-diensten. Er is in de afgelopen vijf jaar een aanzienlijk aantal aanbieders in de 18-reeks bijgekomen. Een reden is het gewijzigde beleid ten aanzien van de tarifiering van informatienummers die worden gebruikt voor telefonische klantenservice: sinds 2017 is het niet toegestaan hier nog een vast gesprekstarief of minuuttarief voor in rekening te brengen⁴. Dit heeft mogelijk een rol gespeeld bij de ontwikkeling waarin bedrijven de drempel hebben verhoogd om gebruik te maken van telefonische klantenservice door het betreffende nummer in de communicatie met hun klanten minder op de voorgrond te brengen en de aandacht te verleggen naar alternatieve kanalen en methoden zoals de website, e-mail en instant messaging/chatbox voor het bieden van klantenservice⁵. Niettemin kan het nummer van de klantenservice zijn opgenomen in een abonnee-informatiebestand. Deze ontwikkeling heeft de markt voor AI-diensten dan ook waarschijnlijk een impuls gegeven.

3. Aanleiding en probleembeschrijving

Met betrekking tot doorschakelen heeft het aanbod van AI-diensten in de 18-reeks zich deels anders ontwikkeld dan voorzien bij de totstandkoming van het hierboven genoemde beleid. Naast bonafide bedrijfsmodellen zijn er ook diensten bijgekomen met een meer dubieus bedrijfsmodel dat volledig is gebaseerd op de exploitatie van de doorschakelfunctionaliteit. Deze diensten hanteren een hoog tarief per minuut (€ 1,10 per minuut is een veelgebruikt tarief) dat doorloopt nadat de beller is doorgeschakeld en beogen de duur van de doorschakeltijd en daarmee de omzet en winst te maximaliseren. De kosten voor de aanbieder van de dienst zelf liggen in veel gevallen substantieel lager dan de tarieven die bellers moeten betalen. Dit is het geval indien wordt doorgeschakeld naar bijvoorbeeld geografische nummers, 06-nummers, 0800-nummers en 0900-nummers. De essentie van de dienst en het tarief, dat hoger ligt dan het tarief van het nummer dat wordt opgevraagd, komt soms ook bewust onvoldoende tot uiting in aanprijzingen van de dienst. Als gevolg daarvan kunnen consumenten bellen met een doorschakeldienst, waardoor ze na de doorschakeling extra moeten betalen, zonder dat ze zich daarvan bewust zijn. De beller kan zodoende achteraf worden geconfronteerd met een onverwacht hoge telefoonnota. Deze situatie is nog bedenkelijker als wordt doorgeschakeld naar een nummer uit de 0800-reeks: nummers uit deze reeks zijn juist bedoeld voor gratis informatiediensten waarbij aan de beller ook geen verkeerstarief in rekening wordt gebracht.

Een soortgelijke bedenkelijke situatie betreft doorschakeldiensten waarbij de beller wordt doorgeschakeld zonder dat een nummer wordt opgevraagd. Het gaat dan doorgaans om diensten waarbij er geen tussenkomst is van een medewerker die een gesprek voert met de beller ('koude' doorschakeldiensten). Dergelijke diensten worden aangeboden in de 0906-reeks en hebben verder eenzelfde bedrijfsmodel als hierboven geschetst. Veelal worden daarvoor mobiele internetpagina's gebruikt met snelkoppelingen ('belknoppen') die directe toegang geven tot het doorschakelende nummer. Dit aanbod lijkt niet gericht op (alleen) de eerder geschetste doelgroepen. In relatief veel gevallen is daarbij evident sprake van misleiding, die zich afspeelt bij de aanprijzing van deze diensten. Dergelijke aanprijzingen zijn gericht op het bereiken van één of meerdere specifieke abonnees; in het eerste geval doet de aanbieder van de dienst zich voor als degene met wie de beller in contact wil komen. De beller veronderstelt dan reeds voorafgaand aan en ook gedurende de oproep dat het nummer van de doorschakeldienst het nummer is van degene die hij wil bereiken en dat hij rechtstreeks met diegene belt.

Ook organisaties waarnaar wordt doorgeschakeld, kunnen hiervan hinder ondervinden. Klachten van consumenten belanden ook bij deze organisaties en deze organisaties lopen ook imagoschade op.

In de afgelopen jaren hebben consumenten veel meldingen gedaan bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over het gebruik van koude doorschakeldiensten en AI-diensten in de 0900-, 0906- en

² Besluit van de Minister van Economische Zaken van 28 april 2006, nr. ET/TM 6029043, houdende wijziging van het Nummerplan voor telefoon- en ISDN-diensten in verband met de invoering van een reeks korte telefoonnummers voor abonnee-informatie diensten (Besluit invoering nummerreeks voor abonnee-informatie diensten).

³ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 15 juli 2015, nr. 15076834, houdende wijziging van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten in verband met de bestemming van telefoonnummers voor abonnee-informatiediensten.

⁴ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 8 mei 2017, nr. WJZ/17041595, houdende wijziging van artikel 3.2g van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met de normering van de tarieven voor 090x-klantenservicenummers.

⁵ Telecompaper, Onderzoek naar het huidige gebruik van de 090x-nummerreeks, 22 februari 2018 (p. 17).



18-reeksen. Deze meldingstroom wordt periodiek extra gevoed doordat aanbieders van malafide doorschakeldiensten inspelen op de bereikbaarheid van belangrijke instellingen bij bepaalde incidenten en actuele ontwikkelingen. Voorbeelden zijn storingen in de levering van energie, toegang tot internet en de COVID-19-pandemie. In de periode tussen 2017 en 2022 zijn 101 relevante meldingen ontvangen over 18-nummers en 198 relevante meldingen over 0900-, 0906- en 0909-nummers. Dergelijke meldingen hebben doorgaans alleen betrekking op uitwassen; het ligt daarom in de lijn der verwachting dat in een veelvoud van deze gevallen consumenten worden geschaad, ook wanneer het gaat om kleinere bedragen, maar waarover geen meldingen worden ingediend. Deze aantallen ondersteunen het beeld dat de problematiek zich uitstrekt over zowel de 0900-, 0906- en 0909-nummers als 18-nummers.

De Tweede Kamer heeft in 2016 en 2017 vragen gesteld over koude doorschakeldiensten.⁶ Ook heeft de Tweede Kamer in november 2019 een motie aangenomen⁷ die verzoekt passende maatregelen te nemen voor de onderhavige problematiek. In reactie op deze motie⁸ heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aangegeven het onwenselijk te vinden dat consumenten door deze diensten worden misleid en onnodig hoge tarieven betalen om telefonisch contact op te nemen met instanties of bedrijven die gratis of tegen beperkte belkosten telefonisch bereikbaar zijn. In de brief wordt aangekondigd nadere regels te zullen stellen om consumenten beter te beschermen indien zou blijken dat de huidige wet- en regelgeving ontoereikend is.

4. Eerdere maatregelen van de Autoriteit Consument en Markt

De ACM heeft actief ingezet op het bestrijden van misleiding bij doorschakeldiensten. De ACM heeft hiertoe een beleidsregel⁹ en een leidraad¹⁰ opgesteld, lasten onder dwangsom opgelegd¹¹ en de toekenning van nummers ingetrokken. In 2021 heeft de ACM bijvoorbeeld de toekenning van twee nummers ingetrokken waarbij misleiding plaatsvond met coronatesten.¹² In 2022 heeft de ACM een aantal nummers ingetrokken waarbij consumenten via misleidende doorschakeldiensten werden doorgeschakeld naar de Belastingtelefoon.¹³

De aanpak van de ACM van de problemen heeft geleid tot een zichtbare verschuiving van het aanbod van doorschakeldiensten van de 0906-reeks naar de 18-reeks. De omvang van de klachtenstroom heeft echter aangehouden. De ACM heeft daarom naar de situatie rondom advertenties voor doorschakeldiensten onderzoek laten uitvoeren¹⁴. Uit dit onderzoek blijkt dat 72% van de ondervraagden die in het onderzoek de intentie hebben om te bellen niet begrijpen dat zij naar een doorschakeldienst bellen. Een relevante conclusie is dat 77% van de ondervraagden niet begrijpt wat de doorschakeldienst inhoudt en wat de gesprekskosten zijn, zelfs als de advertenties voor de dienst voldoen aan de wettelijke regels door de identiteit van de dienstverlener te melden, dat er wordt doorgeschakeld en dat het tarief doorloopt nadat de beller is doorgeschakeld. Na uitleg over wat een doorschakeldienst is, geeft een grote meerderheid (83%) van de ondervraagden aan geen doorschakeldienst te willen bellen als zij een telefoonnummer nodig hebben. Slechts 5% zou wel gebruik willen maken van een doorschakeldienst.

Uit het genoemde consumentenonderzoek is gebleken dat misleiding van consumenten bij doorschakeldiensten met de huidige regelgeving niet effectief kan worden aangepakt op grond van de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat effectief en sluitend toezicht ook niet kan worden bereikt op basis van andere relevante wettelijke normen. Het is daarom noodzakelijk gebleken voor de effectiviteit van het toezicht aanvullende voorwaarden te stellen, overeenkomstig de genoemde brief aan de Tweede Kamer.

5. Doel

Het doel van deze nummerplanwijziging is drievoudig: (1) voorkomen dat doorschakelen afbreuk doet

⁶ Antwoord op vragen van de leden Jacobi en Oosenbrug over doorverbindwebsites die consumenten onnodig op kosten jagen, Aanhangsel van de Handelingen, 2016-2017, nr. 1296 en antwoord op vragen van de leden Jacobi, Oosenbrug en Gesthuizen over het bericht 'Voor je het weet, troggelt de doorverbindsite je centen af', Aanhangsel van de Handelingen, 2016-2017, nr. 88.

⁷ Motie van Kooten-Arissen, Kuiken en Van Nispen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VI, nr. 85.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VI, nr. 94.

⁹ ACM, Beleidsregel toekenning en intrekking 090x- en 18xy-nummers, gepubliceerd 7 december 2017.

¹⁰ ACM, Leidraad voorkomen misleiding bij doorschakeldiensten, ACM/UIT/520098, 21 november 2019.

¹¹ ACM, Besluiten ACM/UIT/520133 en ACM/UIT/520139, 7 oktober 2019.

¹² ACM, bericht 'ACM blokkeert commerciële doorschakeldienst naar GGD voor maken afspraak coronatest', 7 april 2021, en bericht 'ACM blokkeert 0906-nummer van doorschakeldienst naar aanbieder van betaalde coronatesten', 23 april 2023.

¹³ ACM, bericht 'ACM trekt telefoonnummers in van misleidende doorschakeldiensten naar de BelastingTelefoon', 18 mei 2022.

¹⁴ Motivaction, Effect van richtlijnen om misleiding door doorschakeldiensten te voorkomen, 30 maart 2021.



aan de bestemming van nummers, zoals gratis 0800-nummers, (2) beter beschermen van consumenten en bedrijven tegen onverwacht hoge kosten als gevolg van het doorschakelen bij AI-diensten en koude doorschakeldiensten, en (3) negatieve gevolgen beperken voor bedrijven waarnaar wordt doorgeschakeld. De beoogde bescherming van consumenten en bedrijven tegen onverwacht hoge kosten richt zich niet alleen op evidente gevallen van misleiding waarbij sprake is van uitwassen en heeft een bredere reikwijdte. Met uitwassen wordt bedoeld op onverwachte kosten van het bellen naar nummers uit de 18-reeks voor de afname van AI-diensten als gevolg van de verwachtingen van eindgebruikers over de kosten van AI-diensten. Hierbij moet gedacht worden aan kosten in een orde van grootte van meer dan € 10,00 per gesprek inclusief de doorschakeltijd. De genoemde bredere reikwijdte wordt noodzakelijk geacht omdat uit het genoemde consumentenonderzoek is gebleken dat consumenten zich mede door de sterke promotie van doorschakeldiensten in het algemeen onvoldoende bewust zijn van goedkopere alternatieven, ook bij bewustzijn van de aard en het tarief van de doorschakeldienst. De beoogde bescherming is derhalve gericht op alle belsituaties waarbij gebruik wordt gemaakt van een doorschakeldienst, onafhankelijk van de gesprekstijd en de totale belkosten van een gesprek.

Een belangrijk uitgangspunt is dat bonafide AI-diensten mogelijk en levensvatbaar blijven. Een ander uitgangspunt is dat de bestemming van de 18-reeks voldoende onderscheidend moet blijven ten opzichte van informatiediensten in de 0800- en 090x-reeksen. Dit onderscheidend vermogen is gestoeld op het aanbieden van tenminste de standaard abonnee-informatiedienst, waardoor de dienstverlening in de 18-reeks aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Het beleid is daarom ook gericht op het behoud van consumentenvertrouwen en een positief imago van diensten in de 18-reeks.

6. Hoofdpijnen van het besluit

6.1 Inleiding

Er is gekozen voor een combinatie van meerdere maatregelen om de genoemde doelen te bereiken. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande wettelijke regels voor de bescherming van consumenten die relevant zijn voor het gebruik van doorschakeldiensten. Een deel van de maatregelen is opgenomen in dit besluit. In samenhang hiermee is ook de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Rude) gewijzigd¹⁵. De maatregelen in het nummerplan bestaan uit een beperking van de mogelijkheden om door te schakelen door nummers uit de 090x-reeksen en regels over de tarifiering van nummers uit de 18-reeks. De wijziging van de Rude omvat regels in het verlengde van de tarifieringsbeperking in dit besluit, alsmede overige voorwaarden voor diensten in de 18-reeks, waaronder kwaliteitseisen en eisen aan de transparantie van deze diensten en hun kosten. De toepassing van bepaalde kwaliteitseisen, zoals eisen aan de actualiteit van het gebruikte abonneebestand en het non-discriminatoir behandelen van gegevens over abonnees, zijn mede van belang voor het eerdergenoemde onderscheidende karakter van de 18-reeks.

6.2 Beperking van doorschakelmogelijkheden

6.2.1 Doorschakelen naar 0800-nummers

De 0800-reeks heeft een bijzondere positie in het nummerplan omdat deze reeks is bestemd voor gratis informatiediensten zonder verkeerstarief. Deze nummers zijn voor bellers dus geheel gratis en daarmee voor wat betreft de kosten van de hiermee aangeboden dienstverlening laagdrempelig te bereiken. Het doorschakelen vanuit getarifeerde nummers naar 0800-nummers doet hier afbreuk aan. Daarom is een verbod opgenomen om een nummer anders dan een nummer in de 0800-reeks, te gebruiken om door te schakelen naar een nummer in de 0800-reeks (artikel 1b, tweede lid, van het nummerplan).

Uitgezonderd is de situatie waarin de nummergebruiker van het nummer van waaruit wordt doorgeschakeld zelf ook de nummergebruiker is van het nummer in de 0800-reeks. Dit laat de mogelijkheid bestaan dat een bepaald bedrijf naast een 0800-nummer ook een alternatief nummer gebruikt voor toegang tot een telefonische dienst. In dit geval wordt geen afbreuk gedaan aan de bestemming van het 0800-nummer. De nummergebruiker bepaalt dan immers zelf in eigen beheer hoe hij de betreffende dienstverlening bereikbaar maakt, en er is geen derde partij betrokken als gebruiker van het nummer waarmee wordt doorgeschakeld. Een voorbeeld is dat een organisatie een geografisch

¹⁵ Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 16 november 2022 tot wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen vanwege het verbeteren van de bescherming van gebruikers van doorschakeldiensten en enkele andere wijzigingen, Stcrt. 2022, 31207.



nummer gebruikt voor oproepen vanuit het buitenland die zij doorschakelt naar een door dezelfde organisatie gebruikt 0800-nummer.

6.2.2 Doorschakeldiensten in de 0900-, 0906- en 0909-reeksen

AI-diensten met een doorschakelmogelijkheid en koude doorschakeldiensten in de 0900-, 0906- en 0909-reeksen blijken in de praktijk vaak misleidend te zijn, zoals hiervoor uiteengezet. Ook hebben zij geen substantiële toegevoegde waarde (meer) voor consumenten, naast de diensten die in de 18-reeks worden aangeboden. Het is daarom niet langer gewenst om het aanbod van deze diensten in de 090x-reeksen te blijven faciliteren. Koude doorschakeldiensten zijn bovendien vanuit het oogpunt van efficiënt gebruik van nummers niet wenselijk, doordat hierdoor meerdere unieke nummers worden gebruikt voor het bereiken van één organisatie. Deze diensten worden daarom verboden. Het gaat om een verbod voor betaalde diensten met een doorschakelfunctionaliteit in de reeksen 0900, 0906 of 0909. Dit verbod is opgenomen in het nieuwe derde lid van artikel 1b van het nummerplan.

Deze diensten zijn nog slechts toegestaan indien wordt doorgeschakeld naar bepaalde nummers die door de beller worden opgegeven. Een dienst in deze reeksen, zonder of met zoekfunctie, waarbij door de dienstverlener wordt doorgeschakeld naar abonneenummers zoals geografische nummers of 06-nummers, is, op enkele uitzonderingen na, niet meer mogelijk. Voor de 0900- en de 0909-reeks geldt dat doorschakeldiensten (met een tarief per minuut) nu al niet passen binnen de bestemming van deze reeksen in het nummerplan, omdat deze een gespreksverlengend karakter als hoofddoel van de dienst uitsluit. Voor de uniformiteit en toekomstvastheid van de onderhavige maatregel is deze gelijkkelijk toegepast op de 0900-, 0906- en 0909-reeksen.

In de 0906-reeks worden in de praktijk ook andere doorschakeldiensten aangeboden dan die hiervoor benoemd. Eén van deze diensten betreft een dienst waarbij wordt doorgeschakeld naar internationale nummers. Deze biedt consumenten de mogelijkheid op alternatieve wijze en tegen concurrerende tarieven met gebruik van hun telefonie-abonnement te bellen naar internationale nummers. Deze dienst biedt geen specifieke zoekfunctie voor het opvragen van een nummer; de beller geeft zelf een nummer op waarnaar moet worden doorgeschakeld en dat de informatiedienst niet zelf vooraf heeft vermeld. Dit betreft een andere markt dan de markt voor AI-diensten en deze diensten spelen geen rol in de in paragraaf 2 beschreven problematiek. Het verbod is dan ook niet op deze diensten van toepassing (artikel 1b, derde lid, onderdeel c). Hieronder vallen het doorschakelen naar buitenlandse nummers en nummers die niet door een bepaald land maar door de Internationale Telecommunicatie Unie worden uitgegeven en bedoeld zijn voor wereldwijde toepassingen (supranationale nummers).

Twee andere doorschakelsituaties die niet onder het onderhavige verbod vallen betreffen situaties waarin de nummergebruiker van een nummer uit de 0900-, 0906- of 0909-reeks toestemming verleent voor het doorschakelen naar zijn nummer door een ander nummer. In het besluit worden twee hierop betrekking hebbende specifieke situaties vastgesteld. Ook deze beide situaties van doorschakelen hebben geen relatie met de in paragraaf 2 beschreven problematiek; de uitzonderingsbepalingen hiervoor zijn opgenomen in artikel 1b, derde lid, onderdelen a en b. In de eerste situatie schakelt de gebruiker van een nummer in eigen beheer al dan niet als afnemer van een doorschakeldienst (netwerkfunctionaliteit) oproepen door naar een ander nummer van zichzelf, zoals een bedrijf dat een 0900-nummer intern doorschakelt naar geografische nummers of 06-nummers. In dit geval kan de bedoelde toestemming als impliciet aanwezig worden beschouwd. In de tweede situatie schakelt de gebruiker van een nummer door naar een nummer van een andere eindgebruiker in het kader van een directe overeenkomst die hij heeft met die andere eindgebruiker, zoals een nummerhouder/nummergebruiker van een 0906-nummer dat doorschakelt naar een 06-nummer om een betaalde informatiedienst te kunnen leveren. De doorschakeling is in deze situatie noodzakelijk om uitvoering te geven aan een overeenkomst waarvan de mogelijke doorschakeling zelf slechts een onderdeel is. Er moet verder sprake zijn van een overeenkomst die zonder tussenkomst van een derde, zoals een telecomaandbieder of een AI-dienstaanbieder, wordt gesloten. De wijze waarop de bedoelde toestemming (ook in de eerstgenoemde situatie) kan worden gegeven valt daarmee buiten het kader van het gebruik van abonneegegevens uit een abonnee-informatiebestand als bedoeld in artikel 11.6, tweede lid, Tw.

In beide genoemde uitzonderingssituaties kan de vereiste toestemming slechts worden verleend voorafgaand aan de levering van de dienst via het 0900-, 0906- of 0909-nummer. Dit betekent dat de bedoelde toestemming niet kan worden gegeven op het niveau van een individuele oproep en moet gelden voor alle mogelijke doorschakelingen vanaf het doorschakelende nummer. Uitgezonderd van de beide situaties is de doorschakeling naar een 0800-nummer dat zoals toegelicht in paragraaf 6.2.1 ook bij deze vorm van toestemming nooit is toegestaan.

De beide uitzonderingssituaties doen geen afbreuk aan de toepassing van het verbod op een nummer waarnaar een doorschakeling op basis van deze uitzonderingen heeft plaatsgevonden, hetgeen is

geëxpliciteerd in de aanhef van artikel 1b, derde lid. Het zij opgemerkt dat in algemenere zin geldt dat bij een doorschakeling zowel het gebruik van het nummer van waaruit wordt doorgeschakeld als het nummer waarnaar wordt doorgeschakeld elk moet voldoen aan zijn afzonderlijke bestemming. De bestemming van het nummer waarnaar wordt doorgeschakeld moet daarom passen binnen de bestemming van waaruit wordt doorgeschakeld. Dit stramien is ook van toepassing op een doorschakelmogelijkheid, hetgeen van belang is als het op grond van de bestemming van een nummer is toegestaan dat een doorschakeling plaatsvindt. Het is niet mogelijk indirect, via de doorschakeling van een nummer naar een ander nummer, door te schakelen naar een derde nummer indien niet is toegestaan dat wordt doorgeschakeld door het eerstgenoemde nummer. Het genoemde stramien is ook van toepassing op wettelijke tarifieringsmogelijkheden van een nummer aangezien deze, indien bestaand, een onderdeel vormen van de bestemming van een nummer. Zo is het niet mogelijk door te schakelen naar een nummer waarvoor een bepaald wettelijk maximumtarief van toepassing is, indien de tarifiering van het doorschakelende nummer niet aan dat wettelijk maximumtarief voldoet.

Een bijzondere situatie vormt die waarin een doorschakeling zou plaatsvinden door een nummer met een informatietarief (zoals een 0906-nummer) naar een 18-nummer. Deze situatie is onwenselijk, met name indien met het 18-nummer een doorschakelmogelijkheid wordt aangeboden. Dit is (juist) ook het geval indien de tarifiering van het doorschakelende nummer zou voldoen aan een door de nummergebruiker van het 18-nummer verplicht te hanteren maximaal tarief per gesprek (zie ook paragraaf 6.3), maar het doorschakelende nummer wel een hoger informatietarief per minuut zou hebben dan het 18-nummer. De toepassing van een maximumtarief, samen met de toepassing van de in paragraaf 6.1 bedoelde transparantie-eisen voor 18-nummers, zou leiden tot complexiteit voor zowel de AI-dienstaanbieder als de beller en afbreuk doen aan het beoogde beschermingsniveau bij het gebruik van 18-nummers. Daarom mag een nummer uit de reeksen 0900, 0906 of 0909 zonder uitzondering niet worden gebruikt voor een betaalde informatiedienst waarbij wordt doorgeschakeld naar een nummer uit de reeks 18. Omdat dit verbod niet besloten ligt in artikel 1b, derde lid, is hiervoor een separate bepaling opgenomen (artikel 1b, vierde lid).

6.3 Beperking van de tarifiering van diensten in de 18-reeks

6.3.1 Achtergrond

De tweede maatregel in dit besluit heeft betrekking op AI-diensten in de 18-reeks en beperkt de tarifieringsmogelijkheden door een maximaal informatietarief te koppelen aan de bestemming van deze reeks. Naar verwachting neemt deze maatregel uitwassen weg en draagt deze in belangrijke mate bij aan het verhogen van de drempel voor malafide dienstverleners om tot dit deel van de markt toe te treden. In relatie tot de overige maatregelen die de positie van eindgebruikers bij doorschakeldiensten beter moeten beschermen, waaronder ook de voorwaarden aan doorschakelen door diensten in de 18-reeks die zien op kwaliteitseisen voor deze diensten en eisen aan de transparantie van deze diensten en hun kosten, wordt de maatregel in combinatie met die andere maatregelen noodzakelijk geacht om toekomstige uitwassen te voorkomen. Hierbij is ook de conclusie beschouwd van het eerdergenoemde in opdracht van de ACM uitgevoerde onderzoek, dat het bewustzijn en gedrag van consumenten niet voldoende wordt bijgestuurd door een verbetering van de transparantie van deze diensten.

De maatregel heeft betrekking op het informatietarief, dat wil zeggen: het tarief dat de beller betaalt voor de inhoudelijke dienst die aan het nummer is verbonden. Dit tarief staat los van het verkeerstarief, dat wordt gehanteerd voor de verbinding zelf. Het informatietarief wordt begrensd en wel zodanig dat het deel van het gesprek dat plaatsvindt na het doorschakelen niet overmatig winstgevend meer kan zijn voor de dienstverlener. Wel moet worden bedacht dat doordat de maatregel niet ziet op het verkeerstarief, de beller in alle gevallen zijn reguliere (tijdgebonden) belkosten blijft betalen, in aanvulling op het tarief van de abonnee-informatiedienst en de doorschakeldienst.

Met de vaststelling van een maximaal informatietarief is een balans gezocht tussen de belangen van consumenten en andere eindgebruikers van AI-diensten met een doorschakelmogelijkheid, AI-dienstaanbieders en aanbieders van spraakcommunicatiediensten (hierna: telecomaandieners), met inachtneming van de kostenstructuur van deze diensten.

6.3.2 Kostenstructuur

Voor een schatting van de gemiddelde of typische kostenstructuur van bestaande telefonische AI-diensten in de 18-reeks is van belang dat de kern van een AI-dienst conform de bestemming van de 18-reeks bestaat uit de opzoekdienst, die tenminste de standaard abonnee-informatiedienst omvat. De kosten van de opzoekdienst vormen een relatief groot aandeel van de kosten van de aanbieder ten opzichte van de kosten van het doorschakelen. De opzoekdienst is echter een relatief eenvoudige dienst die (mede) door interactie met een medewerker wordt geleverd. De tijdsduur van de opzoek-



dienst is relatief kort en ligt volgens aanbieders van diensten in de 18-reeks gemiddeld rond de 90 seconden. Dit is ook in bijvoorbeeld de Engelse situatie het geval, zoals blijkt uit een rapportage van Ofcom uit 2018 in het kader van een voornemen voor tariefregulering in de Engelse markt voor telefonische AI-diensten¹⁶. Door de relatief korte duur van de opzoekdienst kan het voorkomen dat een deel van de kosten van de opzoekdienst wordt gedekt door de opbrengst van de doorschakeldienst. Uit een recente analyse van een bestaand bedrijfsmodel dat werkt met een tarief per minuut komt verder naar voren dat, rekening houdend met ook voorkomende gevallen waarin de opzoekdienst een langere duur (tot 180 seconden) heeft, met een maximaal bedrag van € 8,00 per gesprek een kostendekkend tarief kan worden berekend voor de opzoekdienst met daarbij ruimte voor een zekere winstmarge. Deze analyse is gebaseerd op het gebruik van het in de markt gebruikte huidige maximale informatietarief per minuut (€ 1,10 per minuut). Het genoemde maximale bedrag voor de opzoekdienst ligt vermoedelijk aan de hoge kant voor kostendekkendheid, kijkend naar de markt als geheel. Uit de genoemde Ofcom rapportage volgt dat bij de genoemde gemiddelde duur van de opzoekdienst een tarief voor de opzoekdienst van rond € 4,00 (€ 2,50 per minuut na een projectie naar een tarief per minuut in de Nederlandse situatie) in 2018 kostendekkend was voor bestaande aanbieders. De validiteit van deze bevindingen is (voor de Nederlandse situatie) verder gestoeld op de aanname dat arbeidskosten van medewerkers een relatief groot aandeel hebben in de kostenstructuur van de opzoekdienst. Daarbij is relevant dat de kosten van de inzet van een medewerker niet meer bedragen dan rond € 0,50 per minuut.

Voor wat betreft de kosten van doorschakelen is de gemiddelde gesprekstijd inclusief de doorschakeltijd van belang. Volgens aanbieders van telefonische AI-diensten is deze gesprekstijd gemiddeld niet langer dan 5 minuten. Op basis hiervan kan worden verondersteld dat de gemiddelde kosten van doorschakelen naar abonneenummers (zonder informatietarief) lager zijn dan rond € 0,25 per doorschakeling. Dit is gebaseerd op bestaande in de markt gehanteerde tarieven die het voor AI-diensten mogelijk maakt door te schakelen met een kostprijs die lager is dan € 0,05 per minuut. Rekening houdend met ook langere gesprekstijden (30 tot 50 minuten) wordt voor deze kostencomponent een tariefcomponent van € 2,00 ruim kostendekkend geschat. Voor wat betreft de totale gesprekskosten hebben in reactie op de consultatie enkele aanbieders van AI-diensten in de 18-reeks aangegeven welk maximaal informatietarief per gesprek voor hen kostendekkend zou zijn. Eén aanbieder stelde dit bedrag op € 10,00 per gesprek en één andere aanbieder op € 15,00 per gesprek. Deze bedragen zijn echter niet volledig onderbouwd. In dit verband zij ook opgemerkt dat er enige diversiteit is in de huidige in de markt voorkomende tarieven, met ook tarieven die bij de genoemde gemiddelde gespreksduur leiden tot een lagere opbrengst dan in het geval van het onderzochte bedrijfsmodel.

6.3.3 Keuze en opzet van de tariefmaatregel

De onderhavige tariefmaatregel houdt in dat het informatietarief van een nummer uit de reeks 18 maximaal € 10,00 per gesprek bedraagt (artikel 1b, vijfde lid). Deze bepaling treedt op een later tijdstip in werking dan de andere onderdelen in dit besluit (zie verder). De keuze van deze vorm van tariefmaximering geeft ruimte voor aanbieders van diensten in de 18-reeks om een bepaald bij hun dienst geschikt tarifieringsmodel te (blijven) toepassen. De huidige twee in de markt hiervoor gebruikte algemene modellen zijn een (tijdgebonden) tarief per minuut en een vast tarief per gesprek. De maatregel geeft ook ruimte voor andere tarifieringsmodellen. Het maximum van € 10,00 per gesprek geeft mogelijkheden voor aanbieders van AI-diensten om zowel de opzoekdienst als het aanhouden van de verbinding na doorschakeling naar een geografisch nummer of een mobiel nummer (met ook een beperkte winstmarge) kostendekkend te houden. Zo is er een ruime mogelijkheid de kosten van een doorschakeling te verdisconteren in een uniform tarief per minuut, met als basis het huidige in de markt gehanteerde maximum van € 1,10 per minuut.

De tarifieringsbeperking houdt rekening met de huidige marktsituatie waarin het volgens telecomaandbieders, naast het ontbreken van de mogelijkheid de eerdergenoemde tariefcombinatie toe te passen, ook niet in alle gevallen mogelijk is om een maximum informatietarief per gesprek toe te passen onafhankelijk van de tijdsduur van het gesprek omdat technische netwerkondersteuning in deze gevallen hiervoor ontbreekt. Het hanteren van een maximum informatietarief per gesprek heeft, gegeven deze situatie, een (groter) risico dat een gesprek in individuele gevallen nadat is doorgeschakeld moet worden afgebroken indien dat maximum informatietarief wordt bereikt. Indien in zo'n situatie een verbinding wordt verbroken is de impact voor de beller groot. Immers, deze heeft als hij voor doorschakeling kiest mogelijk niet het verstrekte nummer genoteerd en het gesprek kan midden in een gesprek worden afgebroken omdat degene naar wie is doorgeschakeld daar geen invloed op heeft. Omdat volgens aanbieders van diensten in de 18-reeks het aantal gesprekken met een relatief lange tijdsduur (langer dan 10 minuten) verhoudingsgewijs klein is, is dit risico, voor zover dat een

¹⁶ Directory Enquiries (118) Review: Statement, Ofcom, 28 November 2018.



gevolg is van de onderhavige tariefmaatregel, beperkt. Ook kan de aanbieder van de abonnee-informatiedienst ervoor kiezen een lager tarief per minuut te hanteren wat een langer gesprek mogelijk maakt. Om dit risico verder te verkleinen wordt ervoor gekozen de markt een overgangperiode van twee jaar te geven om eventuele nieuwe tarifieringsopties die in het kader van de onderhavige tariefmaatregel passen bij het bedrijfsmodel van diensten in de 18-reeks en het genoemde risico op afbreken van de verbinding beperken, vast te stellen en zo nodig te ondersteunen vanuit de telecomnetwerken. Een periode van twee jaar is daarvoor een redelijke termijn.

De tarifieringsbeperking geldt net als de andere relevante maatregelen, in tegenstelling tot het eerder geconsulteerde ontwerpbesluit, voor alle diensten in de 18-reeks en niet alleen voor diensten die een doorschakelmogelijkheid aanbieden. Voor de tarifiering is een onderscheid tussen de opzoekdienst en de doorschakeldienst lastig te implementeren. De tarifieringsbeperking moet daarom ook worden toegepast op de opzoekdienst waar deze in combinatie met een doorschakeloptie wordt aangeboden. De opzoekdienst vormt de kern van de dienstverlening die valt onder de beoogde marktordening van de 18-reeks. Daarom dreigt ook een asymmetrische behandeling van aanbieders in de 18-reeks indien diensten zonder doorschakeloptie niet onder de reikwijdte zouden vallen. Voorts kan de bredere toepassing van de tarifieringsbeperking bijdragen aan het voorkomen van misbruik van de tarifiering van de opzoekdiensten zonder een doorschakeloptie. Het is niet ondenkbaar dat dit misbruik in de toekomst zou kunnen toenemen, bijvoorbeeld als een aanbieder poogt de duur van de opzoekdienst zelf juist zodanig te verlengen dat dit leidt tot excessieve gesprekskosten. Tenslotte maakt een uniforme regulering van nummers in de 18-reeks de invoering van de tariefbeperking en het toezicht daarop minder complex met als bijkomend voordeel dat deze ook eenvoudiger is voor eindgebruikers.

6.3.4 Beschouwde alternatieven

De maatregel raakt ook het verdienmodel van bonafide aanbieders van informatiediensten in de 18-reeks. Bij de voorbereiding van deze nummerplanwijziging zijn een aantal alternatieven beschouwd voor deze tariefbeperking. De bekeken alternatieven zijn een uitsluiting van de mogelijkheid door te schakelen naar bedrijven en instellingen (waarbij alleen doorschakelen naar consumenten mogelijk zou blijven), een algeheel doorschakelverbod dat ook van toepassing is op diensten in de 18-reeks, en de vaststelling van een wettelijk maximum van de tijdsduur van een gesprek. Deze alternatieven geven een minder goede balans tussen de belangen van de aanbieders en afnemers van de diensten. Ze zijn minder effectief of complexer in de uitvoering en handhaving. Bij het eerstgenoemde alternatief is niet uit te sluiten dat er toch problemen ontstaan of verschuiven naar doorschakelen naar consumenten ondanks mogelijke kleinere belvolumes en daarmee kleinere opbrengsten voor aanbieders in dit segment. Ook is dit alternatief ingewikkelder voor de aanbieders, gebruikers van AI-diensten en de ACM. De alternatieven hebben ook andere nadelige effecten, zoals een groter risico op het vroegtijdig afbreken van doorgeschakelde gesprekken door de aanbieder van de abonnee-informatiedienst (bij een wettelijk vastgesteld maximum van de tijdsduur van een gesprek) en een risico dat ook bonafide dienstverleners hun diensten niet meer rendabel kunnen aanbieden bij een algeheel doorschakelverbod.

Naast de genoemde alternatieven voor een tariefbeperking zijn ook enkele varianten van een tariefbeperking beschouwd. In het geconsulteerde ontwerpbesluit werd in het kader van tariefbeperking een mogelijkheid geboden voor de toepassing van een tarifieringsmodel, naast andere tarifieringsmodellen, met twee tariefcomponenten: een vast informatietarief aangevuld met een informatietarief per minuut. Dit tarifieringsmodel past in beginsel beter bij de aard van de AI-dienst en de in combinatie daarmee aangeboden aanvullende doorschakeldienst. Deze mogelijkheid is echter geschrapt ten eerste omdat dit tarifieringsmodel niet wordt ondersteund door telecomaandieners en deze hebben aangegeven dat een invoering hiervan ten opzichte van de opbrengsten van het belverkeer bij 18-nummers relatief hoge kosten met zich meebrengt. Ten tweede is de bescherming die de toepassing van dit tarifieringsmodel geeft ten opzichte van de gekozen tariefmaatregel beperkt of zelfs minder groot. Immers, de AI-dienstverlener kan bij beide tariefmodellen, met als achtergrond de in paragraaf 6.3.2 beschreven kostenstructuur, ook bij gesprekken met een langere tijdsduur een relatief groot deel van het informatietarief toerekenen aan de AI-dienst. De genoemde nadelen gelden ook voor een variant waarbij een hoger maximum informatietarief per minuut geldt voor de AI-dienst, gevolgd door een lager informatietarief per minuut voor de aanvullende doorschakeldienst. De toepassing van een verplicht maximum informatietarief per gesprek geeft de beller meer zekerheid over de kosten van de AI-dienst en de doorschakeldienst op gespreksniveau. De hoogte van het in dit besluit vastgestelde maximum informatietarief per gesprek biedt de AI-dienstverlener tevens voldoende ruimte om zijn gesprekstarieven te differentiëren naar de lengte van gesprekken.

Het geheel overziend, voldoet de gekozen tariefmaatregel het beste aan de beleidsdoelen. Het biedt AI-dienstaanbieders voldoende ruimte om te kiezen voor een specifiek tariefmodel dat bij hun eigen dienstverlening past, wat van belang is voor de marktwerking. Naar verwachting zullen (kleine) doelgroepen gebruik kunnen blijven maken van doorschakelfunctionaliteiten die in aanvulling op



AI-diensten worden aangeboden, en worden daarbij beschermd tegen uitwassen.

6.4 Algemene verduidelijking van de reikwijdte van de bestemming van nummers in de context van het nummerplan

Uit overleg in het kader van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets van de ACM is naar voren gekomen dat er in de praktijk specifieke situaties voorkomen die de handhaving van het juiste gebruik van 18-nummers kunnen compliceren. Eén van deze situaties is die waarin de dienstverlening achter een nummer uit de 0906- of 18-reeks een wisselend karakter heeft, waarbij het soms voorkomt dat bij een oproep naar het nummer de dienstverlening aan de bestemmingsbeschrijving voldoet en soms niet. Een voorbeeld is de inzet van één of meerdere belknoppen die toegang geven tot hetzelfde nummer, en die worden getoond op één of meerdere internetpagina's die kunnen worden benaderd met een mobiele telefoon. Afhankelijk van bepaalde factoren, zoals het tijdstip of de belknop die wordt gebruikt, volgt vervolgens toegang tot een standaard AI-dienst (waarmee wordt voldaan de beschrijving van de bestemming) of een koude doorschakeldienst (waarmee niet wordt voldaan aan de beschrijving van de bestemming). Dit is onwenselijk. Daarom wordt met dit besluit verduidelijkt dat in iedere omstandigheid waarin een nummer wordt gebruikt er sprake van moet zijn dat dit gebruik conform de bestemming van dit nummer plaatsvindt. Onder deze bestemming vallen in de context van dit nummerplan het geheel aan voorwaarden die op grond van dit nummerplan gelden voor het gebruik van dit nummer. Onder de bedoelde omstandigheden valt elke individuele communicatie, waaronder elke telefonische oproep, via het nummer. Deze verduidelijking is opgenomen in het nieuwe artikel 1aa van het nummerplan.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 16 december 2022. De tarifieringsmogelijkheden en maximale informatietarieven voor nummers in de 18-reeks worden echter later van toepassing, met ingang van 16 december 2024. De achtergrond hiervan is toegelicht in paragraaf 6.3.3.

8. Consultatie

8.1 Algemeen

Conform artikel 4.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (Tw) is bij de voorbereiding van de voorliggende nummerplanwijziging de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. Hierbij zijn zes zienswijzen ontvangen van zes respondenten. Eén zienswijze is openbaar. In deze paragraaf wordt ingegaan op de hoofdpunten uit deze zienswijzen. Een aantal punten hebben geleid tot aanpassing van de artikelen en de toelichting van het ontwerpbesluit. Voor zover dit relevant is worden deze punten in deze paragraaf beschreven met een verwijzing naar de betreffende artikel(en) en het eerdere deel van de toelichting dat hier betrekking op heeft. Punten die niet hebben geleid tot een aanpassing komen in deze paragraaf separaat aan de orde. Respondenten worden waar relevant geclassificeerd naar eindgebruikers, aanbieders van AI-diensten en telecomaandieners.

Het algemene beeld van deze zienswijzen was dat de problematiek van doorschakeldiensten door alle respondenten werd gedeeld, hoewel AI-dienstaanbieders en telecomaandieners stelden dat deze problematiek hoofdzakelijk speelt bij 0900-, 0906- en 0909-nummers en in mindere mate bij 18-nummers. Enkele aanbieders van AI-diensten in de 18-reeks stellen maar in zeer beperkte mate klachten van gebruikers te ontvangen. Deze aanbieders stelden zich daarbij op het standpunt dat met een scherpere toetsing bij aanvragen van 18-nummers en handhaving van de bestaande regelgeving misleidende diensten in de 18-reeks reeds verder konden worden afgeremd. Ook de noodzaak en effectiviteit van de maatregelen inzake het verbod op doorschakelen naar 0800-nummers en door nummers in de 0900-, 0906- en 0909-reeksen (onderdeel B van dit besluit) werd breed gedeeld, zij het dat enkele respondenten enkele verduidelijkingen en nuances wensten. Voor het maximaleren van tarieven waren de reacties van vier respondenten (AI-dienstaanbieders en telecomaandieners) terughoudend.

Voor wat betreft de effectiviteit van bestaande toezichtsmogelijkheden wordt verwezen naar paragraaf 3 van deze toelichting. Voor zover daarbij sprake is van het ontbreken van doeltreffende normen gaan in samenhang met een beperking van mogelijkheden om misleidende diensten te beëindigen, hier ook beperkingen van uit op de toetsing van nummeraansvragen. In dit verband zij gewezen op de mogelijke situatie waarin nummers uit de 18-reeks worden aangevraagd door entiteiten waarbij personen zijn betrokken die eerder betrokken waren bij de exploitatie van andere betaalde informatienummers, ten aanzien waarvan de ACM eerder een maatregel heeft getroffen als bedoeld in artikel 4.4, Tw of de



toekenning heeft ingetrokken op grond van artikel 4.7, vierde lid, Tw. In een dergelijk geval is artikel 4.3, derde lid, onderdeel b, Tw van belang dat de mogelijkheid biedt een toekenning te weigeren op basis van toetsing van de aanvraag aan de voorwaarden van artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Indien het in de geschetste situatie om eenzelfde rechtspersoon dan wel natuurlijke persoon gaat kan worden verondersteld dat niet wordt voldaan aan deze voorwaarden.

8.2 Verbod op doorschakelen naar 0800-nummers

Een respondent stelde voor het verbod op het doorschakelen naar 0800-nummers te verbreden naar doorschakelen naar alle nummers, waaronder ook abonneenummers zoals geografische nummers en 06-nummers. Als reden hiervoor werd aangegeven dat een organisatie voor dezelfde dienst naast een 0800-nummer een ander nummer kan gebruiken in welk geval dit verbod volgens deze respondent minder effectief zou zijn. Op dit geval is ingegaan in paragraaf 6.2.1.

Enkele respondenten (telecomaanbieders) wezen er op dat in het algemeen eindgebruikers gebruik kunnen maken van doorschakelfunctionaliteiten, waarbij telecomaanbieders geen tot beperkte controle hebben over naar welke nummers wordt doorgeschakeld door de eindgebruiker. Deze respondenten stelden daarom voor het verbod enkel toe te passen op nummers met een informatietarief, en voorts dit verbod enkel te richten op de gebruikers van deze nummers. Ook stelden zij voor een mogelijkheid te laten bestaan voor een nummergebruiker van een 0800-nummer om doorgeschakelde oproepen, al dan niet via een abonnee-informatiedienst, te ontvangen indien dat wenselijk zou zijn. Voor wat betreft de toepassing van het verbod op doorschakelen naar 0800-nummers vanuit abonneenummers zoals geografische nummers of 06 nummers zij opgemerkt dat er in dit domein geen valide gebruiksvormen bekend zijn. Wel is er een risico op mogelijk ongewenst gebruik, waarbij de belangen van een gebruiker van een 0800-nummer kan worden geschaad. Voorts geldt ook in deze gevallen van doorschakelen een afbreukrisico voor 0800-nummers, ondanks dat degene die doorschakelt hieruit geen direct financieel voordeel kan onttelen. Een bredere toepassing van het verbod is daarom noodzakelijk. De verantwoordelijkheid voor het naleven van dit doorschakelverbod ligt in alle gevallen primair bij de nummergebruiker, gegeven dat het doorschakelverbod ziet op een inhoudelijk onderdeel van de bestemming van een 0800-nummer. Op de situatie waarin een gebruiker van een 0800-nummer het wenselijk vindt doorgeschakelde oproepen op zijn 0800-nummer te ontvangen is ingegaan in paragraaf 6.2.1.

8.3 Verbod op doorschakelen vanuit 0900-, 0906- en 090-nummers

Met betrekking tot de vereiste toestemming die een nummergebruiker moet geven om in afwijking van het verbod om oproepen naar zijn nummer door te schakelen vanuit een 0900-, 0906- of 0909-nummer werd door enkele respondenten (telecomaanbieders) een systeem met expliciete toestemming voorafgaand aan een doorschakeling niet nodig geacht, ook niet voor het toezicht en de handhaving. Ook zou dit voor hen tot hoge kosten leiden. Hierbij werd tevens gerefereerd aan de bestaande wettelijke mogelijkheid voor een eindgebruiker op zijn verzoek een doorschakeling van oproepen door derden naar zijn nummer te laten beëindigen door de aanbieder van een spraakcommunicatiedienst (artikel 11.4, eerste lid, onderdeel b, Tw). Deze respondenten stelden voor duidelijk te maken dat in meer gevallen dan benoemd in het geconsulteerde ontwerpbesluit deze toestemming impliciet aanwezig kan worden verondersteld.

In reactie op de rol van de genoemde wettelijke mogelijkheid moet worden benadrukt dat, zoals deze respondenten zelf ook deden, op basis hiervan de eindgebruiker slechts achteraf op zijn verzoek de doorschakeling ongedaan kan maken. Dit besluit geeft geen basis om een doorschakeling te verhinderen. Het op individuele basis ongedaan kunnen maken van een doorschakeling is niet effectief om de onderhavige problematiek met doorschakeldiensten op te lossen en legt bovendien een niet proportionele last bij de getroffen eindgebruiker.

De gevraagde verduidelijking inzake de wijze waarop de bedoelde toestemming kan worden verstrekt is gegeven in paragraaf 6.2.2. Eén respondent stelt voor deze interpretatie ook toe te passen in zijn algemeenheid bij doorschakelingen naar andere 0900-nummers. Het laatstgenoemde voorstel is niet overgenomen omdat dit de effectiviteit van dit verbod verkleint, gegeven het doel om de beller te beschermen tegen het doorschakelen naar nummers met een mogelijk lager (informatie)tarief dan het (informatie)tarief van het nummer waardoor wordt doorgeschakeld.

Een ander door enkele respondenten genoemd punt met betrekking tot het onderhavige doorschakelverbod betreft de uitzondering waarin wordt doorgeschakeld naar een door de beller opgegeven buitenlands of door de ITU toegekend nummer zonder dat dit nummer door de informatiedienst vooraf wordt vermeld. Volgens deze respondenten was het niet noodzakelijk dat deze uitzondering niet ook ziet op nationale nummers omdat bij deze dienstverlening zich geen vergelijkbare problemen zouden voordoen als met andere doorschakeldiensten en deze dienstverlening zich ook zou kunnen



richten op nationale nummers of zich daartoe kan ontwikkelen. Ook werd gesteld dat ondanks dat buitenlandse of supranationale nummers veelal middels landcodes herkenbaar zijn, het voor hen lastig kan zijn te bepalen of een door de beller opgegeven nummer daadwerkelijk een (correct) buitenlands of supranationaal nummer is. Deze zienswijze gaf echter geen aanleiding de reikwijdte te wijzigen. Het zodanig vergroten van de reikwijdte leidt tot een groter blijvend risico op misbruik van 0900-, 0906- en 0909-nummers door doorschakelingen ondanks dat de beller het desbetreffende nummer zelf moet opgeven. De dan toegestane variëteit aan dienstverlening met een doorschakeloptie zou dan minder duidelijk afgebakend blijven met een negatieve uitwerking op het bewustzijn van de aard van deze diensten bij eindgebruikers. Verder heeft de gekozen reikwijdte geen marktbelemmerende werking; de genoemde verwachte marktontwikkeling werd niet onderbouwd. Voor wat betreft het genoemde uitvoeringsaspect is relevant dat de verantwoordelijkheid dat bij een doorschakeling daadwerkelijk wordt doorgeschakeld naar een internationaal of supranationaal nummer primair ligt bij de nummergebruiker, aangezien dit een inhoudelijk onderdeel vormt van de bestemming van het gebruikte 0900-, 0906- of 0909-nummer.

8.4 Beperking van de tarifiering

In het geconsulteerde ontwerpbesluit omvatte de tariefmaatregel meerdere maximumtarieven van AI-diensten in de 18-reeks, die van toepassing waren op verschillende tarifieringsmodellen. Een aantal respondenten (AI-dienstaanbieders en telecomaandbieders) hadden bezwaren geuit bij de invoering van deze tariefbeperkingen. In de context van de andere maatregelen in dit besluit en de overige maatregelen genoemd in paragraaf 6.1 achtten deze respondenten deze tarifieringsbeperkingen niet noodzakelijk, marktversturend en in potentie ook belemmerend voor bestaande exploitatiemodellen. Daarbij werd de effectiviteit van maximale tarieven in twijfel getrokken door te stellen dat dit geen beperkingen zou opleveren voor het handelen door malafide dienststaanbieders terwijl juist aanbieders van diensten die kwalitatief beter zijn en hogere kosten hebben zouden worden getroffen. Voorgesteld werd primair om af te zien van deze tariefbeperkingen, of de maximale tarieven ruim hoger te stellen dan voorgesteld in het ontwerpbesluit. Als alternatief werd voorgesteld te kiezen voor een tarifieringssysteem met meer ruimte voor zelfregulering zoals die van toepassing is op 0900-nummers. Telecomaanbieders spraken een voorkeur uit om aan te sluiten bij het bestaande tarifieringsaanbod in de markt (de tariefposities in de COIN staalkaart) om kosten van wijzigingen in bestaande marktafspraken over informatietarieven te vermijden.

Voor wat betreft de effectiviteit van een tariefbeperking wordt in de eerste plaats verwezen naar het in paragraaf 6.3.1 genoemde doel om uitwassen te voorkomen en de daarbij aanwezige noodzaak van deze maatregel. Verder is er een samenhang tussen de kostenstructuur van diensten in de 18-reeks en bepaalde kwaliteitseisen die op deze diensten van toepassing zullen worden. Deze kwaliteitseisen zullen een mogelijke ongelijke behandeling van aanbieders als gevolg van een tariefbeperking wegnemen, gegeven dat deze tariefbeperking voldoende ruimte laat ook voor het op een rendabele wijze voortzetten van diensten die hogere kosten hebben. In grote lijnen is het voorstel aangepast en invulling gegeven aan de genoemde voorstellen. Een belangrijke overweging hierbij is dat bepaalde tarifieringsmodellen die beter zouden aansluiten bij het bedrijfsmodel van diensten in de 18-reeks op dit moment niet worden ondersteund door telecomaandbieders. Hieronder valt ook bijvoorbeeld het hanteren van een vast informatietarief per gesprek en in aanvulling daarop een tarief per minuut, waarbij de laatstgenoemde tariefcomponent de AI-dienstaanbieder in staat zou stellen de doorschakeling aan te bieden zonder tijdsbeperking en tegen een tarief per minuut dat niet hoger is dan noodzakelijk om de kosten van de doorschakeling voor de AI-dienstaanbieder te dekken. Ook heeft een nadere analyse plaatsgevonden van een bestaand AI-bedrijfsmodel waarop het maximale tarief in het onderhavige besluit is gebaseerd.

9. Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

Conform artikel 4.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet heeft over deze wijziging van het Nummerplan overleg plaatsgevonden met de ACM. Conform artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers heeft de ACM deze wijziging getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De ACM heeft opmerkingen gemaakt op de voorgenomen wijziging van het nummerplan en achtte deze uitvoerbaar en handhaafbaar.

Met betrekking tot het vastgelegde maximale informatietarief gaf de ACM aan van mening te zijn dat een maximum informatietarief op gespreksniveau, wat ruimte biedt voor een uniform minuuttarief voor de (primaire) AI-dienst (opzoekdienst) en de aanvullende doorschakeldienst, als individuele maatregel bellers onvoldoende beschermt en een aanzuigende werking op partijen met dubieuze bedrijfsmodellen mogelijk laat. De ACM pleitte voor een verplicht tarifieringsmodel waarbij een hoger



minuuttarief geldt voor de AI-dienst, gevolgd door een lager minuuttarief voor de aanvullende doorschakeldienst, die naar de mening van ACM effectiever is. De ACM wijst daarbij op het feit dat een dergelijk tarifieringsmodel bijvoorbeeld wel in de Engelse markt wordt toegepast.

Dit door de ACM naar voren gebrachte tarifieringsmodel past inderdaad goed bij de aard van de AI-dienst en de in combinatie daarmee aangeboden aanvullende doorschakeldienst. Zoals toegelicht in paragraaf 6.3.4 is de meerwaarde van dit tarifieringsmodel echter relatief beperkt ten opzichte van de gekozen tariefmaatregel. Ook wordt dit tarifieringsmodel niet ondersteund door telecomaanhouders en hebben deze aangegeven dat een invoering hiervan ten opzichte van de opbrengsten van het belverkeer bij 18-nummers relatief hoge kosten met zich meebrengt. Om deze redenen wordt het door de ACM naar voren gebrachte tarifieringsmodel niet verplicht gesteld. Dat laat onverlet dat de markt dit tarifieringsmodel op vrijwillige basis invoert, met de beperking dat de toepassing van hiermee mogelijke gemaakte minuuttarieven niet kan leiden tot overschrijding van het gestelde maximum van € 10,00 per gesprek.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*